

FUNGSI PENGAWASAN PENGELOLAAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DI ERA OTONOMI DAERAH

Farida Tuharea, SH.MH¹

Abstrak : Fungsi pengawasan dilakukan baik oleh intern Pemerintah dan Pemerintah Daerah maupun oleh lembaga Non Pemerintah lainnya, berupa: (1) Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi : a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah, b. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, (2) pengawasan dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan. fungsi normatif Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 sekaligus sebagai fungsi instrument belum optimal, serta fungsi perlingungan hukum terdapat pengawasan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga harus memenuhi asas Pemerintahan yang layak sesuai dengan tata nilai yang berlaku dalam masyarakat Indonesia dan falsafah Negara Pancasila berupa Asas Kepastian Hukum, Asas Keseimbangan, Keadilan, dan Kesamaan, Asas bertindak cermat dan asas hangan mencampuradukan wewenang (*Detournement de Pouvoir*), Asas Motivasi dan Permaian yang layak, Asas kepercayaan, meniadakan keputusan yang batal, perlindungan, asas kebijaksanaan, dan asas kepentingan umum.

Kata Kunci: Fungsi Pengawasan, Pendapatan Asli Daerah, Otonomi Daerah

PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum (Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945) (*rechtstaat*) dan bukan negara yang berdasarkan pada kekuasaan belaka (*machtstaat*) telah menjadi rujukan konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang dalam perkembangan menunjukan adanya reformasi konstitusi berlangsung pada era transisi, yakni masa peralihan dari pemerintah yang otoriter (kembali) menuju demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di satu sisi proses reformasi

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Yapis Papua

konstitusi dituntut berlangsung secara konstitusional demokratis, sementara di sisi lain konstitusi sebagai pengawal di masa transisi justru masih mengandung berbagai kontroversi dan memberikan peluang untuk tidak demokratis.

Era penyelenggaraan Otonomi Daerah dimana menjadi reposisi, restrukturisasi dan reformasi dalam struktur kelembagaan pemerintah dan pemerintah daerah, tuntutan masyarakat akan penegakan supremasi hukum semakin gencar. Hal ini telah menuntut optimalisasi kinerja sejumlah lembaga pengawasan internal pemerintah maupun lembaga independen serta mendorong tumbuhnya semangat *social control* dari masyarakat terutama dari kalangan pers dan lembaga sosial kemasyarakatan lainnya untuk melakukan pemantauan atau monitoring baik langsung maupun tidak langsung.

Penguatan peran lembaga legislatif dewasa ini adalah suatu keharusan yang tidak dapat dibantahkan lagi. DPRD berfungsi dan berperan dalam melaksanakan fungsi-fungsi, budgeting, legislation, dan controlling. Tantangan pokoknya adalah bagaimana DPRD dapat menciptakan suatu mekanisme kerja yang dapat mengoptimalkan kinerjanya. Menumbuhkan kesadaran DPRD akan fungsi yang diembannya merupakan suatu kebutuhan yang mendesak, karena masyarakat madani sangat berharap banyak agar DPRD dapat melakukan fungsi-fungsi parlemennya dengan peran yang lebih nyata dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat.

Sebagai sebuah lembaga pemerintahan di daerah atau unsur penyelenggara pemerintahan di daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tugas dan wewenang pengawasan DPRD sebagaimana diatur menurut UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Pasal 42 ayat 1C:

“ DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD,

kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah“.

Pengawasan ini bertujuan untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, serta mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam fungsi pengawasannya wajib mengambil tindakan-tindakan yang dipandang perlu terhadap pemerintah daerah, dengan maksud untuk mencegah jangan sampai terjadi penyimpangan untuk kedua kalinya dalam menjalankan atau melaksanakan kebijaksanaan di daerah. Loenard D. White (dalam Sujanto, 1993:23), mengemukakan bahwa maksud pengawasan adalah, 1) untuk mengetahui pelaksanaan kebijaksanaan yang diperbuat, apakah sesuai atau tidak, 2) untuk menjamin bahwa kekuasaan itu digunakan untuk tujuan yang baik dan mendapat dukungan serta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat, 3) untuk melindungi hak asasi manusia (HAM) yang telah dijamin oleh Undang-Undang dari tindakan penyalahgunaan kekuasaan penguasa.

Sebagai Kepala Daerah Otonom, Kepala Daerah berfungsi memimpin dan bertanggungjawab penuh atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan sebagai Kepala Wilayah, Kepala Daerah memiliki fungsi sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan umum. Dengan penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta

peraturan daerah lain yang setingkat. Oleh karena peraturan daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun Pemerintah Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Seiring meningkatnya pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang diterima atau dibukukan oleh Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Papua selama beberapa Tahun terakhir maka fungsi-fungsi pengawasan juga nampak semakin penting untuk ditingkatkan oleh aparat terkait. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalagunaan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga aspek-aspek penerimaan dan pembiayaan pembangunan daerah juga semakin berkurang.

Memasuki era otonomi daerah dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah telah mendorong setiap daerah kabupaten/kota untuk mengoptimalkan pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Penerapan kedua peraturan perundang-undangan tersebut juga sekaligus menjadi fungsi pormatif dan fungsi instrumen serta sebagian fungsi jaminan perlindungan hukum dalam mengoptimalkan fungsi pengawasan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang selanjutnya dianalisis sebagai berikut.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Pengawasan

Menurut Manullang (1989) bahwa pengawasan adalah suatu proses menetapkan pekerjaan yang sudah dilaksanakan, menilainya dan

mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Menurut Sujamto (1996:53) bahwa fungsi pengawasan mempunyai dua arti yaitu Pengawasan dan pengendalian. Menurutya pengawasan adalah pengawasan dalam arti yang sempit yaitu segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian adalah segala kegiatan atau usaha untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas dan pekerjaan berjalan sesuai dengan semestinya. Selanjutnya diuraikan bahwa dalam pengertian pengendalian ini sudah tercakup pula pengawasan dalam arti sempit. Hal ini adalah logis karena tidak mungkin mengendalikan sesuatu tanpa mengawasinya. Semakin jelaslah bahwa tujuan fungsi pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya terhadap kebijaksanaan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, apakah telah sesuai yang semestinya atau tidak. Jika tidak maka standar yang berlaku bagi Pemerintah Daerah adalah bahwa Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kebijaksanaan daerah telah menyimpan terhadap Peraturan-Peraturan dan Perundang-undangan lainnya. Dengan demikian maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam fungsi pengawasannya wajib mengambil tindakan-tindakan yang dipandang perlu terhadap pemerintah daerah, dengan maksud untuk mencegah jangan sampai terjadi penyimpangan untuk kedua kalinya dalam menjalankan atau melaksanakan kebijaksanaan di daerah.

Leonard D. White (dalam Sujamto, 1987:23) mengemukakan maksud pengawasan adalah :

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan kebijaksanaan yang diperbuat, apakah sesuai atau tidak.

- b. Untuk menjamin bahwa kekuasaan digunakan untuk tujuan yang baik dan mendapat dukungan serta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat.
- c. Untuk melindungi hak asasi manusia (HAM) yang telah dijamin oleh Undang-Undang dari tindakan penyalahgunaan kekuasaan pengusaha.

Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti Undang-undang atau aturan. Dengan demikian Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari pengertian tersebut di atas maka akan tampak bahwa daerah diberi hak otonom oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri. Sedangkan Koesoemahatmadja yang dikutip Rozali Abduilah (2003:9), berpendapat bahwa perkembangan sejarah di Indonesia otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). Sedangkan istilah otonomi dalam bahasa belanda berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven yang dikutip Rozali Abdullah (2003:9), dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat Undang-undang sendiri), *zelfitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).

Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti

daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah.

Menurut James W Fesler (dalam J. Kaloh, 2003:16), otonomi daerah bukanlah tujuan melainkan suatu instrument untuk mencapai tujuan. Instrument tersebut haruslah digunakan secara arif oleh kepala daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara pusat dan daerah, atau antar provinsi dan kabupaten/Kota karena jika demikian, makna otonomi daerah menjadi kabur. Dalam kondisi demikian, kepala daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar tingkat pemerintahan yang bergerang dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoism masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahan hanya meliputi tiga hal, yaitu pelayanan kepada masyarakat (*public services*); membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*).

Asas-Asas Otonomi Daerah

- a. Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Siendentopf (1987) berpendapat bahwa desentralisasi adalah suatu istilah yang memiliki pengertian konotasi yang berbeda bagi masyarakat yang berbeda atau bagi masyarakat yang sama dalam konteks atau situasi yang berbeda. Sedangkan menurut Bagir Manan (2001:10) bahwa secara umum desentralisasi merupakan 'bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan, atau pejabat.

Van Der Pot (dalam Bagir Manan, 1997:21), membagi desentralisasi menjadi desentralisasi teritorial yang menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah, sedangkan desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu.

Penggolongan desentralisasi dilakukan oleh Amrah Muslimin (1986:5) menurutnya desentralisasi terbagi ke dalam tiga golongan, yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fungsional dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik adalah “pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu”.

Bird dan Vaillancort (2000), ada tiga varian desentralisasi dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang diambil daerah. Pertama, desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintahan pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintahan daerah. Kedua, delegasi berhubungan dengan situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah. Ketiga, devolusi (pelimpahan) berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan, berada di daerah.

Adanya penyerahan wewenang atau desentralisasi dimaksudkan agar masyarakat ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di daerah oleh karena itu atau kebijaksanaan desentralisasi sering dihubungkan dengan keadaan masyarakat terutama dengan kematangannya dalam politik sehingga kesadaran masyarakat untuk turut serta dalam pemerintahan akan tumbuh dan berkembang sesuai dinamika masyarakat.

b. Asas Dekonsentrasi

Asas Dekonsentrasi adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi Vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

Dalam Asas Dekonsentrasi urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah menjadi tanggung

jawab pemerintah pusat, baik mengenai sarana dan prasarana, pelaksanaan maupun pembiayaannya.

c. Asas Tugas Perbantuan (*Made bewind*)

Asas Tugas Perbantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas.

Penerapan Tugas Perbankan didasarkan pada kenyataan bahwa pemerintah pusat tidak mungkin dapat menyelesaikan semua urusan pemerintah yang ada di daerah dan desa. Tujuannya adalah agar daerah turut serta membantu pemerintah dalam urusan-urusan tertentu di daerah dan desa agar dicapai daya guna dan hasil guna yang lebih tinggi.

Menurut Bagir Manan (1994:21) ada 3 faktor yang menunjukkan kaitan erat antara demokrasi dan otonomi daerah :

1. Untuk mewujudkan prinsip kebebasan.
2. Untuk membiasakan rakyat berupaya untuk mampu memutuskan sendiri berbagai kepentingan yang berkaitan langsung dengan dirinya.
3. Untuk memberikan pelayanan yang maksimal terhadap masyarakat yang mempunyai tuntutan dan kebutuhan beragam. Meskipun begitu lingkup dan substansi otonomi daerah telah mengalami perkembangan tolak-tarik dari 1 sistem ke sistem lainnya yang pada Era Orde Baru menganut desentralisasi yang sentralistik dengan prinsip "Otonomi nyata, dinamis, dan bertanggung jawab".

Dilihat dari sikap dan perilaku politik masyarakat Indonesia, otonomi daerah yang sudah berjalan sampai hari ini belum mampu menjembatani kedaerahan dan keindonesiaan. Hubungan antara kedaerahan dan keindonesiaan masih negatif. Selain itu, otonomi daerah belum mampu menyerap keragaman dalam keindonesiaan.

Sumber utama dari belum mampunya otonomi daerah menjembatani kedaerahan dan keindonesian, belum mampunya menciptakan sistem politik yang kongruen antara pusat dan daerah.

Fungsi Normatif

Pelaksanaan peraturan perundangan-perundangasn terutama yang menyangkut Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan aspek pengawasannya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Pasal 1 ayat (11) Peraturan Pemerintah Nomor. 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengatur bahwa pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintah Daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya.

Pasal 1 ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor. 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengatur bahwa pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga/badan/unit mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian. Pasal 1 ayat (9) mengatur bahwa pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan telah ditetapkan baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Pimpinan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor. 20 Tahun 2001 mengatur bahwa (1) pemerintah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, (2) Pemerintah dapat melimpahkan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota dilaporkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah sesuai peraturan perundang-undangan.

Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor. 20 Tahun 2001 mengatur bahwa pengawasan dilakukan (1) secara represif terhadap kebijakan pemerintah daerah yang berupas Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Kepala Daerah, (2) secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintah Daerah. Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor. 20 Tahun 2001 mengatur bahwa pengawasan represif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah setelah berkoordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerinta Non Departemen.

Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 huruf c mengatur bahwa : DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama Internasional di daerah ; huruf h : meminta laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan daerah.

Ketentuan Pasal tersebut di atas menunjukkan bahwa DPRD sebagai lembaga legislatif memegang peranan penting pengawasan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mulai dari aspek perancangan Peraturan Daerah, penyusunan anggaran APBD sampai kepada laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah.

Pemerintah daerah berkewajiban untuk memberikan pelaporan tentang sejumlah kegiatan penggunaan anggaran terutama yang berasal dari Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun sumber penerima lainnya, sebagaimana ditekankasn dalam Pasal 152 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ayat (1) mengatur bahwa : (1) Perencanaan pembangunan daerah didasarkan pada data dan iformasi yang akurat dan dapat dipertanggung jawabkan, ayat (2) bahwa data dan informasi tercakup (huru d) keuangan daerah, (huruf e) potensi sumber daya daerah, (huruf e) produk hukum daerah dan Pasal 153 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa : perencanaan pembangunan daerah

disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan.

Sumber-sumber pembiayaan pemerintah dan pembangunan daerah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah untuk pemenuhannya. Untuk itu, Pemerintah Daerah terutama lembaga teknis daerah (khususnya Dinas Pendapatan Daerah) yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) di daerah senantiasa dituntut untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatannya sehingga anggaran belanja daerah juga diharapkan dapat terpenuhi setiap Tahunnya. Hal ini telah diatur dalam Pasal 155 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa : (1) penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran urusan pemerintah pendapatan dan belanja daerah, (2) penyelenggaraan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara, (3) administrasi pendanaan urusan pemerintahan dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Pasal 156 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa : (1) Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, (2) dalam melaksanakan kekuasaannya, Kepala Daerah melimpahkan sebagian atau seluruhnya kekuasaannya yang berupa perencanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggung jawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah, (3) prinsip pelimpahan sebahagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji dan yang menerima/mengeluarkan uang.

Ketentuan Pasal 156 di atas cukup jelas mengatur perananan fungsi organisasi perangkat daerah khususnya Dinas Pendapatan Daerah sebagai lembaga teknis yang dipercaya oleh Kepala Daerah untuk mengelola sumber-sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Dalam melaksanakan tugasnya, Dinas Pendapatan Daerah dituntut untuk lebih selektif di dalam mengatur berbagai penerimaan keuangan.

Sumber-sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana tertuang dalam Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa : Sumber Pendapatan Daerah terdiri atas : Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu : (1) hasil pajak daerah, (2) hasil retribusi daerah, (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, (4) lain-lain PAD yang dipisahkan Pasal 158 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa : (1) pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda, (2) pemerintah daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebuta lain di luar yang telah ditetapkan Undnag-Undang, (3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sah ditetapkan dengan Perda berpedomasn pada peraturan perundang-undangan.

Ketentuan pasal 157 dan 158 diatas cukup jelas mengatur sumber-sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) baik yang berasal dari pajak maupun retribusi sebagai hasil dari pelaksanaan Perda. Sumber-sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tersebut tetap memerlukan upaya pengawasan agar apa yang disinyalir dalam ayat (2) Pasal 158 tidak terjadi atau dapat dihindarkan. Ini juga jelas bahwa seluruh kegiatan pemungutan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus disadari oleh aturan yang jelas terutama peraturan daerah, sehingga peraturan daerah yang diberlakukan juga harus jelas dan transparan serta akuntabel.

Sumber penerimaan daerah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 160 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu : dana bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Sumber penerimaan dari sektor pajak dan hasil pengelolaan pengawasan. Hal ini cukup beralasan mengingat sejumlah hasil hutan, laut dan tambang yang dimiliki daerah Provinsi Papua yang menjadi potensi sumber Penerimaan

Pendapatan Asli Daerah (PAD) cukup rawan penyalahgunaan data dan sejumlah penghasilan yang seharusnya mampu diseroatkan oleh aparat pengelola. Demikian halnya sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana ditetapkan dalam ayat (2) yaitu dana bagi hasil yang bersumber dari pajak terdiri dari a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan, b. Bea Perolehan Hak Atas Bangunan (PBHTB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan dan kehutanan, dan c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, 25 dan 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri. Sumber-sumber penerimaan tersebut ini tidak jarang menimbulkan manipulasi data pengelolaan akibat minimnya sarana dan prasarana dan masuik kurangnya profesionalisme aparat serta rendahnya kesadaran hukum aparat pengelola Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersangkutan.

Sumber-sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagaimana ditetapkan pada Pasal 160 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari : a. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak perusahaan hutan (IHPH), provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, b. Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari iuran penerimaan iuran tetap (*landrend*) dan penerimaan iuran eksporasi dan iuran (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, c. Penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan, d. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, e. Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, f. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari setoran bagian Pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Fungsi pengawasan terhadap penerimaan sumber-sumber PAD mulai dari hasil hutan, dana reboisasi, hasil tambang dan galian, dan sektor perikanan laut sangat penting untuk dioptimalkan dalam era otonomi daerah saat ini khususnya di Provinsi Papua. Seluruh potensi penerimaan sebagaimana disebutkan di atas juga menuntut pengawasan independen dan kontrol sosial lainnya. Khusus Dinas Pendapatan Daerah sebagai lembaga teknis yang dipercaya oleh Pemerintah Daerah untuk mengelolah sumber-sumber penerimaan tersebut dituntut untuk lebih proaktif melakukan pengelolaan dan monitoring dengan dukungan perangkat teknologi yang ada.

Secara keseluruhan, Pemerintah dan Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih proaktif melakukan pembinaan aparat baik pengelola maupun aparat pengawasan dalam rangka optimalisasi pengawasan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sebagaimana diatur dalam Pasal 135 Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 huruf c bahwa : (1) pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil di daerah dioordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh Gubernur, (2) standar, normal, dan prosedur pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah diatur lebih lanjut dengan penggunaan, supervisi, monitoring dan evaluasi atas dana bagi hasil pajak, dana bagi hasil sumber daya alam, DAU, dan DAK diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Aspek pembinaan aparat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama dalam pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sangat penting, dan hal ini juga diatur dalam Pasal 217 ayat (1) yang menetapkan bahwa : pembinaan atas penyelenggaraan pemerintah daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi : Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan ; pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan; pemberian bimbingan, supervisi, dan perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantau, evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan. Aspek koordinasi

dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi, pemberian pedoman dan standar mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian secara berkala dan sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan. Demikian halnya pendidikan dan pelatihan, perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi serta pelaksanaan ketentuan dapat dilakukan kerjasama dengan perguruan tinggi atau lembaga penelitian.

Fungsi pengawasan yang dimaksud dilakukan baik oleh intern Pemerintah dan Pemerintah Daerah maupun oleh lembaga Non Pemerintah lainnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 218 bahwa : (1) Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi : a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah, b. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, (2) pengawasan dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Secara keseluruhan fungsi pengawasan baik oleh aparat intern Pemerintah Daerah maupun lembaga di luar pemerintahan terhadap seluruh potensi penerimaan sumber-sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dikelola Dinas Pendapatan Daerah sebagaimana diatur dalam fungsi normatif Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 dalam rangka otonomi daerah di Provinsi Papua belum optimal.

Fungsi Instrumen

Fungsi pengawasan DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 42 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 bahwa DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah. Demikian halnya Pasal 1 ayat (11) Peraturan Pemerintah Nomor. 20 Tahun 2001 mengatur tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah terutama pengawasan legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintah Daerah sesuai tugas, wewenang dan haknya.

Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor. 20 Tahun 2001 mengatur bahwa pengawasan pembinaan oleh Departemen dan Lembaga Non Depaertemen terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota dilaporkan kepada Gubernur melalui Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan tembusan kepada Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.

Fungsi pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya suatu keputusan/ketetapan Pemerintah. Sehingga bersifat korektif dan memulihkan semua tindakan yang keliru, disebut juga pengawasan asposteriori. Dalam Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004, pengawasan represif tercantum dalam Pasal 70. Hal ini sejalan dengan Pasal 1 ayat (8) Peraturan Pemerintah Nomor. 20 Tahun 2001 yang mengatur tentang pengawasan fungsional yang dilakukan oleh badan/lembaga/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan, dan penilaian.

Pasal 1 ayat (9) mengatur bahwa pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Pimpinan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor. 20 Tahun 2001 mengatur bahwa (1) pemerintah melakukan pengawasan yasng melimpahkan pengawasan atas penmyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota dilaporkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah sesuai Peraturan perundang-undangan. Kedua ketentuan Pasal ini menekankan fungsi eksternal atas pengelolaan PAD pada Dispenda Provinsi Papua.

Selanjutnya bahwa Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor. 20 Tahun 2001 mengatur fungsi pengawasan represif yang dilakukan terhadap

kebijakan pemerintah daerah terutama kepada kebijakan Peraturan Daerah (Perda). Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam kaitan itu pula juga ditetapkan aturan pengawasan dalam rangka otonomi daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 9 ayat (1) setelah berkoordinasi dengan fungsi pengawasan DPRD sebagaimana disebutkan dalam Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 huruf c mengatur bahwa : DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah; huruf h : meminta laporan pertanggung jawaban Kepada Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Ini berarti bahwa DPRD Provinsi Papua sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah di Provinsi Papua, memainkan peran dan fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap seluruh aktivitas pengelolaan keuangan daerah khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang ditetapkan berdasarkan Perda Nomor. 3 Tahun 2000.

Kenyataan menunjukkan bahwa fungsi pengawasan DPRD tersebut kurang berjalan optimal dimana diindikasikan oleh masih adanya bentuk-bentuk pungutan liar dalam berbagai sektor oleh oknum pejabat terkait, adanya sumber penerimaan yang tidak tercatat dan tidak disetorkan ke dalam Kas Negara, adanya anggota Dewan yang memintah jatah tertentu dari pengelola keuangan daerah dan lainnya.

Pasal 135 Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 huruf c mengatur bahwa : (1) pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil di daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh Gubernur, (2) standar, normal, dan prosedur pembinaan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Ini berarti bahwa para pegawai negeri sipil dalam lingkup Pemda provinsi Papua khususnya

aparatus Dispenda selaku instansi pemerintah daerah yang dipercaya untuk mengelola PAD perlu untuk mendapatkan pengawasan dari lembaga terkait dan masyarakat terhadap seluruh aktivitas pengelolaan aparatus tersebut bukan saja bersifat internal yang dilakukan sesama PNS melainkan juga pengawasan eksternal yaitu dari DPRD, Bawasda, Kejaksaan Tinggi dan kepolisian serta masyarakat.

Kenyataan menunjukkan bahwa fungsi eksternal tersebut kurang berjalan optimal dimana diindikasikan oleh masih adanya bentuk-bentuk penyalagunaan wewenang, pungutan liar dalam berbagai sektor oleh oknum pejabat terkait, adanya sumber penerimaan yang tidak tercatat dan tidak disetorkan ke dalam Kas Daerah, adanya oknum aparatus kurang aktif melakukan koordinasi dan monitoring bahkan cenderung mengabaikan prosedur hukum yang berlaku dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pasal 152 Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 ayat (1) mengatur bahwa : (1) perencanaan pembangunan daerah didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggung jawabkan, ayat (2) huruf (d) bahwa data dan informasi mencakup (huruf d) keuangan daerah, huruf (e) potensi sumber daya daerah, dan (huruf e) produk hukum daerah. Ini juga berarti bahwa dalam penyajian sumber daya daerah, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang PAD (termasuk pajak dan retribusi) maka aparatus terkait dalam lingkup Penda Provinsi Papua penting melakukan koordinasi dan pengawasan terhadap aparatus Dispenda dalam seluruh kegiatan pengelolaan PAD. Pengawasan aparatus dari lembaga terkait terhadap Dispenda tersebut bukan saja bersifat represif namun juga lebih penting dilakukan pengawasan preventif untuk mencegah terjadinya penyalagunaan wewenang, pendataan, pengumpulan dan perhitungan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Kenyataan menunjukkan bahwa pengawasan internal dan eksternal tersebut kurang berjalan optimal dimana diindikasikan oleh masih adanya

bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang pungutan liar dalam berbagai sektor oleh oknum pejabat terkait, adanya sumber penerimaan yang tidak tercatat dan tidak disetorkan kedalam Kas Daerah, adanya oknum aparat kurang aktif melakukan koordinasi dan monitoring bahkan cenderung mengabaikan prosedur hukum yang berlaku dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pasal 153 dan Pasal 155 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa : perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan sehingga diharapkan terjadi konflik dan saling intervensi. Selanjutnya bahwa setiap kegiatan pengelolaan PAD (mulai dari pendataan, pendaftaran wajib pajak, pengumpulan dan perhitungan penerimaan) yang dilaksanakan oleh aparat Dispenda sudah diperhitungkan kebutuhan anggarannya. Kenyataan menunjukkan bahwa fungsi pengawasan internal dan eksternal dalam kegiatan tersebut kurang berjalan optimal dimana diindikasikan oleh masih adanya konflik antara sesama aparat dalam lingkup Penda Papua, adanya saling klaim dan intervensi dalam penetapan jumlah iuran pajak dan retribusi, belum adanya ketentuan yang mengatur biaya operasional pemungutan pajak dan retribusi sehingga sangat rawan pengelapan data dan hasil pungutan, pungutan liar dalam berbagai sektor oleh oknum pejabat terkait, adanya sumber penerimaan yang tidak tercatat dan tidak disetorkan kedalam Kas Daerah, adanya oknum aparat kurang aktif melakukan koordinasi dan monitoring bahkan cenderung mengabaikan prosedur hukum yang berlaku dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Pasal 156 Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 bahwa : Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, dalam melaksanakan kekuasaannya, Kepala Daerah melimpahkan sebahagian atau seluruhnya kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggung jawaban, serta

pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah, dan prinsip pelimpahan sebahagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji dan menerima/mengeluarkan uang. Ini berarti bahwa Kepala Daerah memiliki peranan yang besar di dalam menata kelancaran administrasi dan pengawasan terhadap seluruh aktivitas pengelolaan keuangan daerah dan PAD di daerahnya terutama yang ditangani oleh Dispenda.

Kenyataan menunjukkan bahwa fungsi internal kepada Daerah dalam konflik antara beberapa bagian pengelola keuangan dalam sekretaris daerah, kurangnya koordinasi dalam hal memberikan rekomendasi pengeluaran uang, adanya pola bagi-bagi uang dari hasil pungutan PAD sesama aparat dalam lingkup Penda Papua, adanya saling klaim dan intervensi dalam penetapan jumlah iuran pajak dan retribusi, belum adanya ketentuan yang mengatur biaya operasional pemungutan pajak dan retribusi sehingga sangat rawan penggelapan data dan hasil pungutan, pungutan liar dalam berbagai sektor oleh oknum pejabat terkait, adanya sumber penerimaan yang tidak tercatat dan tidak disetorkan ke dalam Kas Daerah, adanya oknum aparat kurang aktif melakukan koordinasi dan monitoring bahkan cenderung mengabaikan prosedur hukum yang berlaku dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain itu, juga sering terjadi alokasi dana yang kurang jelas peruntukan/penggunaannya bahkan sering terjadi penggelembungan anggaran, rekayasa data keuangan dan lainnya.

Pasal 157 Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa : sumber pendapatan daerah terdiri atas : Pendapatan Asli Daerah (PAD), yaitu : hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang dipisahkan.

Kenyataan menunjukkan bahwa fungsi internal kepada Daerah dalam konflik antara beberapa bagian pengelola keuangan dalam

Sekretaris Daerah, kurangnya koordinasi dalam hal memberikan rekomendasi pengeluaran uang, adanya pola bagi-bagi uang dari hasil pungutan PAD sesama aparat dalam lingkup Penda Provinsi Papua, adanya saling klaim dan intervensi dalam penetapan jumlah iuran pajak dan retribusi, belum adanya ketentuan yang mengatur biaya operasional pemungutan pajak dan retribusi sehingga sangat rawan penggelapan data dan hasil pungutan, pungutan liar dalam berbagai sektor oleh oknum pejabat terkait, adanya sumber penerimaan yang tidak tercatat dan tidak disetorkan kedalam Kas Daerah, adanya oknum aparat kurang aktif melakukan koordinasi dan monitoring bahkan cenderung mengabaikan prosedur hukum yang berlaku dalam melaksanakan tugas dan fungsi pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Selain itu, juga sering terjadi alokasi dana yang kurang jelas peruntukan/penggunaannya bahkan sering terjadi penggelembungan anggaran, rekayasa data keuangan dan lainnya.

Fungsi peraturan perundang-undangan sebagai instrumen dalam kegiatan pengawasan baik oleh aparat intern Pemerintah Daerah maupun lembaga di luar Pemerintahan terhadap seluruh potensi penerimaan sumber-sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dikelola Dinas Pendapatan Daerah sebagaimana diatur dalam fungsi normatif Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 dalam rangka otonomi daerah di Provinsi Papua adalah juga tergolong kurang optima.

Fungsi Jaminan Perlindungan Hukum

Aspek perlindungan hukum memainkan fungsi yang penting dalam memproteksi segala kemungkinan yang terjadi baik terhadap aparat pengelola Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) saksi pelapor mengenai adanya pelanggaran dalam pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) maupun terhadap aparat pengawasan itu sendiri. Hal ini cukup beralasan mengingat tidak terjadi intimidasi ataupun kesalah dalam suatu aktivitas pengawasan ataupun sesuatu yang dapat

terjadi dan menyebabkan adanya ketimpangan dalam rasa keadilan masyarakat.

Fungsi perlingungan hukum terdapat pengawasan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga harus memenuhi asas Pemerintahan yang layak sesuai dengan tata nilai yang berlaku dalam masyarakat Indonesia dan falsafah Negara Pancasila (Crince le Roy dan Koenrjoro Purbopronto dalam Koentjoro, 2004:59-61).

1. Asas Kepastian Hukum

Asas ini menghendaki dihormatinya hk yang telah diperoleh seseorang berdasarkan keputusan administrasi negara yang sah (dalam arti telah memenuhi syarat formal dan materiil). Asas kepastian hukum yang bersifat formal membuat formulasi keputusan atas ketentuan pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) oleh aparat terkait dan mengatur syarat-syarat suatu keputusan harus dimuat dalam keputusan tentang ekseistensi aparat pengawasan dan aparat pengelolah Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sedangkan asas kepastian hukum materiil memuat keputusan yang bersifat memberikan tanggung jawab kepada aparat pengawasan dan aparat pengelolah PAD pada Dinas Pendapatan Daerah secara konsisten demi penengakan rasa keadilan.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan sejumlah narasumber dan inrforman mengungkapkan bahwa pengawasan terhadap Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) pada Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Papua, seringkali kurang berfungsi sebagaimana diharapkan. Pengawasan Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) cenderung kurang transparan dan akuntabel bahkan tidak jarang terjadi persengkokolan antara aparat pengawasan dengan aparat pengelolah Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) bersangkutan pda instansi terkait. Tenggang waktu penetapan keputusan terkadang berjalan berbulan-bulan lmanya sehingga mengaburkan fungsi pengawasan itu sendiri. Kenyataan ini juga

menunjukkan bahwa pengawasan Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) oleh aparat internal Pemerintah Daerah terhadap Dinas Pendapatan Daerah tersebut kurang mengacu pada asas kepastian hukum baik formal maupun materiil.

2. Asas Keseimbangan, Keadilan, dan Kesamaan

Asas ini menekankan adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalian atau kealpaan seorang aparatur yang melanggar ketentuan administrasi dalam pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD), artinya instansi yang memutus harus netral PTUN, dan yang bersangkutan harus diberi kesempatan membela diri. Di samping itu, juga menekankan asas keadilan (larangan melanggar Willikuer/bertentangan dengan nalar yang sehat), artinya badan/pejabat TUN dilarang membuat keputusan yang sewenang-wenang terhadap aparat yang dikenai suatu pelanggaran administrasi serta menekankan bahwa administrasi negara harus mengambil keputusan yang sama atas kasus yang sama (kasuistis). Hal ini sejalan dengan van Vaollenhoven yang menyatakan bahwa sifat tindakan administrasi negara ialah spontan, konkret, kasuistis, individualistis. Ini juga berarti bahwa Keputusan Administrasi Negara terhadap pelanggaran pengelola Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) dan kelalaian aparat pengawasan terbatas pada suatu peristiwa tertentu saja.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan sejumlah narasumber dan informan mengungkapkan bahwa pengawasan terhadap Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) dalam lingkup Penda Provinsi Papua yang melakukan pelanggaran tata tertib organisasi dan kedisiplinan dalam menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing namun sangat jarang diberlakukan sanksi administrasi terhadap aparatur yang bersangkutan. Hampir belum pernah terdengar ada aparat pengawas maupun pengelola Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) yang terlepas secara hukum karena lalai melaksanakan

tugas dan tanggung jawab adanya cenderung hanya dikompromistikan saja. Biasanya bilamana ada aparat yang dilaporkan melakukan pelanggaran atas penyalahgunaan data Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) maupun disinyalir melanggar mekanisme pengawasan dan tata tertib dalam organisasi maka pimpinan instansi yang bersangkutan masih sering pilih kasih dalam memberikan sanksi sehingga bersifat diskriminatif. Kenyataan ini juga menunjukkan bahwa eksistensi aparat pengawasan dan aparat pengelola Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) tersebut kurang mengacu, pada asas kesamaan, keadilan dan keseimbangan.

3. Asas bertindak cermat dan asas jangan mencampuradukan wewenang (*Detournement de Pouvoir*)

Asas ini menekankan aspek formal (artinya administrasi negara harus cermat waktu mempersiapkan pembentukan keputusan, meliputi : semua fakta ,semua kepentingan, dipelajari dan diteliti kebenaran semua pendapat), dan materiil (jika keputusan dicabut maka diberi ganti rugi). Selain itu, wewenang untuk mengeluarkan suatu keputusan diberikan dengan maksud dan tujuan tertentu. Dalam hal ini, badan/pejabat TUN menggunakan wewenangna menyiapkan dari maksud dan tujuan tersebut, maka hal ini disebut pembuatan melawan hukum.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan sejumlah narasumber dan informan mengungkapkan bahwa pengawasan terhadap Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) pada Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Papua, sering kali terjadi pembalikan fakta dan mengabaikan saran atau pendapat dari berbagai pihak dan cenderung hanya dilakukan secara sepihak demi suatu kepentingan tertentu. Meskipun Pemerintah Daerah sudah menetapkan mekanisme pengawasan terhadap Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) namun dalam proses pelaksanaannya banyak diintervensi oleh oknum pejabat dan pihak yang berada di luar

wewenang untuk itu yang berusaha mempengaruhi suatu keputusan atas hasil temuan pelanggaran dalam pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) tersebut. Selain itu sulit dipungkiri adanya perilaku tarik menarik kepentingan dalam proses pelaksanaannya sehingga secara tidak langsung terjadi adu kekuatan antara kelompok jabatan dan aparatur di dalam memperformasikan fungsi pengawasan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa aktivitas pengawasan khususnya terhadap pengelolaan Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) tersebut tidak lebih diwarnai pada kepentingan golongan dan jabatan dari pada untuk kepentingan umum, sehingga akibat kurang mengacu pada asas bertindak cermat dan bersifat mencampuradukan wewenang.

4. Asas Motivasi dan Permaian yang layak

Artinya suatu keputusan pelanggaran dalam hal pengawasan Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) harus memuat motivasi /pertimbangan yang adil dan jelas. Dalam arti, dari pihak yang menerima agar dapat mengerti dengan jelas. Sedangkan dari pihak yang menolak sebagian alasan untuk naik banding

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan sejumlah narasumber dan informan mengungkapkan bahwa aktivitas dan fungsi Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) pada Dinas Pendapatan Daerah seringkali mengabaikan mekanisme yang berlaku. Baik aparat pengawasan maupun aparat pengelolash Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) dari instansi terkait cenderung mempermainkan suatu aturan, kurang transparan dan akuntabel dalam memaparkan besaran jumlah Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) yang diterima dan dibukukan, bahkan disinyalir adanya penggelapan hasil pungutan pajak dari berbagai sumber yang di bagi-bagi asntara aparat pengawasan dengan aparat pengelolah. Kenyataan ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan Penerimaan Pendapatan Asil Daerah

(PAD) pada Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Papua kurang mengacu pada asas motivasi dan permainan yang layak.

5. Asas kepercayaan, meniadakan keputusan yang batal, perlindungan, asas kebijaksanaan, dan asas kepentingan umum.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan sejumlah narasumber dan informan mengungkapkan bahwa aktivitas dan fungsi Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) pada Dinas Pendapatan Daerah seringkali menimbulkan berbagai polemik dari sejumlah aparat pengawasan dan aparat pengelola Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) karena masing-masing pihak mengklaim diri mereka benar. Aktivitas pengawasan juga memperlihatkan adanya tarik menarik kepentingan antara aparat pengawasan dan aparat pengelola Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) dan mengabaikan kepentingan penyidikan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD) pada Dinas Pendapatan Daerah tersebut kurang mengacu pada asas kepercayaan, meniadakan keputusan yang batal, perlindungan, asas kebijaksanaan, dan asas kepentingan umum. Kenyataannya jarang terlihat lembaga pengawas seperti Bawasda melakukan monitoring langsung terhadap Dispenda selaku pengelola Penerimaan Pendapatan Asil Daerah (PAD).

PENUTUP

Kesimpulan

Fungsi pengawasan yang dimaksud dilakukan baik oleh intern Pemerintah dan Pemerintah Daerah maupun oleh lembaga Non Pemerintah lainnya, berupa: (1) Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi : a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah, b. Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah,

(2) pengawasan dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Secara keseluruhan fungsi pengawasan baik oleh aparat intern Pemerintah Daerah maupun lembaga di luar pemerintahan terhadap seluruh potensi penerimaan sumber-sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dikelola Dinas Pendapatan Daerah sebagaimana diatur dalam fungsi normatif Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 dalam rangka otonomi daerah di Provinsi Papua belum optimal.

Fungsi peraturan perundang-undangan sebagai instrumen dalam kegiatan pengawasan baik oleh aparat intern Pemerintah Daerah maupun lembaga di luar Pemerintahan terhadap seluruh potensi penerimaan sumber-sumber Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dikelola Dinas Pendapatan Daerah sebagaimana diatur dalam fungsi normatif Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 dalam rangka otonomi daerah di Provinsi Papua adalah juga tergolong kurang optima.

Fungsi perlingungan hukum terdapat pengawasan Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga harus memenuhi asas Pemerintahan yang layak sesuai dengan tata nilai yang berlaku dalam masyarakat Indonesia dan falsafah Negara Pancasila berupa Asas Kepastian Hukum, Asas Keseimbangan, Keadilan, dan Kesamaan, Asas bertindak cermat dan asas hangan mencampuradukan wewenang (*Detournement de Pouvoir*), Asas Motivasi dan Permaian yang layak, Asas kepercayaan, meniadakan keputusan yang batal, perlindungan, asas kebijaksanaan, dan asas kepentingan umum.

DAFTAR PUSTAKA

Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni.

Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.

J. Kaloh, 2003, *Kepala Daerah*, Jakarta : Penerbit Gramedia Pustaka.

Manullang, 1989. *Beberapa Aspek Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT. Pembangunan.

Richard M Bird dan Francois Vaillancourt, 2000, *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang: Tinjauan Umum*, Terjemahan, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama,

Rozali Abduilah, 2003, *Otonomi luas dengan pemilihan kepala daeah secara langsung*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Siedentopf, Heinrich. 1987, *Desentralization for Rural Development: Goverment Approaches and People's Initiatives in Asia and The Pacific. Building from Below Local Initiatives for Decentralized Development in Asia and Pacific*. Vol 1. Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Centre.

Sujamto, 1993. *Perspektif Otonomi Daerah*, Bineka Cipta, Jakarta.

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.